

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, Rapporteure publique

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, que l'article L. 612-1 du CMF charge de « *veiller à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle* », dispose à cette fin du pouvoir de prendre des mesures de police administrative, et notamment celui, prévu par l'article L. 612-34 du même code, de désigner, auprès d'une personne qu'elle contrôle, un administrateur provisoire. Cette désignation s'opère, aux termes de cet article, soit à la demande des dirigeants eux-mêmes lorsqu'ils estiment ne plus être en mesure d'exercer normalement leurs fonctions, soit à l'initiative de l'Autorité lorsque la gestion de la personne contrôlée « *ne peut plus être assurée dans des conditions normales ou en cas de suspension de l'un ou de plusieurs de ses dirigeants* ». L'administrateur provisoire ainsi désigné se voit, en vertu du même article, transférer « *tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale* » et « *dispose des biens meubles et immeubles de celles-ci dans l'intérêt d'une bonne administration* ».

Dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 28 juillet 2013, l'article L. 612-34 du code se bornait à prévoir en outre que, « *lorsque la situation laisse craindre à terme une incapacité d'un établissement ou d'une entreprise relevant du fonds de garantie des dépôts à assurer la rémunération de l'administrateur provisoire, le fonds de garantie des dépôts peut, sur proposition de l'Autorité de contrôle prudentiel, décider d'en garantir le paiement au prorata éventuellement des différents mécanismes mis en œuvre* ».

La portée de ce mécanisme de garantie de la rémunération de l'administrateur provisoire était ainsi doublement limitée : d'une part, par son champ d'application ne couvrant pas toutes les personnes soumises au contrôle de l'ACPR, seuls étant concernés les établissements relevant du fonds de garantie des dépôts (établissements de crédit, entreprises d'investissement et sociétés de financement) ; d'autre part, par son caractère facultatif, le fonds n'étant pas tenu, ainsi qu'il résulte tant des termes du II de l'article L. 612-34 que des travaux préparatoires de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière dont cette disposition est issue, d'accepter la proposition de l'ACPR de garantir le paiement de l'administrateur provisoire en cas de situation gravement compromise et pouvant opposer un refus sans condition.

La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a complété les dispositions de cet article.

D'une part, alors que l'intervention de l'Autorité de contrôle prudentiel dans la fixation de la rémunération de l'administrateur n'était auparavant prévue que par les dispositions réglementaires de l'article R. 612-33 du code, aux termes desquelles « *Les décisions de nomination d'un administrateur provisoire prises en application de l'article L. 612-34 précisent la durée prévisible de la mission confiée ainsi que les conditions de la rémunération mensuelle, qui tiennent compte notamment de la nature et de l'importance de la mission ainsi que de la situation de l'administrateur désigné* », le principe de fixation du montant de la rémunération de l'administrateur provisoire par l'ACPR figure désormais dans la loi, au deuxième alinéa du I de l'article L. 612-34 du code dans sa rédaction issue de la loi du 26 juillet 2013. Le même alinéa précise par ailleurs que, si la rémunération est fixée par l'ACPR, elle est « *prise en charge, ainsi que les frais engagés par l'administrateur provisoire, par la personne auprès de laquelle il est désigné* ».

D'autre part, au II du même article, la faculté pour le Fonds de garantie des dépôts et de résolution de garantir le paiement de la rémunération de l'administrateur provisoire a été étendu aux frais engagés par l'administrateur. Enfin, le II a été complété par une disposition prévoyant que : « *Lorsque les fonds disponibles de la personne auprès de laquelle un administrateur provisoire a été désigné par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution n'y peuvent suffire immédiatement, le Trésor public, à la demande de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, fait l'avance de la rémunération et de l'ensemble des frais engagés par l'administrateur provisoire.* » Bien que cette phrase figure au même alinéa que la prise en charge par le fonds de garantie des dépôts, il ne nous paraît pas résulter nécessairement de ses termes que sa portée serait limitée aux seuls établissements relevant de ce fonds. Au contraire, cette disposition nous paraît avoir créé un mécanisme d'avance complémentaire, pouvant trouver à s'appliquer quel que soit le statut de la personne contrôlée, et dans lequel le Trésor ne dispose pas de la faculté de refuser de faire droit à une demande d'avance de la rémunération qui lui serait faite par l'ACPR. Les travaux parlementaires de la loi du 26 juillet 2013 relèvent ainsi que « *L'administrateur (...) étant appelé à intervenir dans des situations de crise, il ne semblerait en effet pas légitime qu'il supporte sur sa propre rémunération le risque de défaillance de l'entité* » (rapport de Mme K. Berger au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, n° 707).

Dans la présente affaire, vous êtes saisis de faits se rapportant à l'accomplissement d'une mission d'administration provisoire assurée avant la réforme opérée en juillet 2013.

Le 19 janvier 2012, une procédure pénale pour escroquerie présumée portant sur un système de Ponzi d'une quarantaine de millions d'euros sur treize ans a été ouverte à l'encontre de la société D/O Conseil Courtage, qui exerçait une activité d'intermédiation en assurance ainsi qu'une activité de conseil en investissement financier, dont les comptes bancaires ont été immédiatement bloqués par main de justice. En parallèle, du 23 au 27 janvier 2012, un contrôle commun réalisé par des agents de l'ACPR et de l'AMF a mis en lumière de nombreuses irrégularités et manquements au code des assurances et au CMF, une escroquerie,

ainsi qu'une situation de crise financière et de gouvernance grave (fort déficit, utilisation des primes versées par les clients pour payer les frais de gestion, gérant en détention provisoire empêché d'exercer ses fonctions).

Par deux décisions des 7 et 23 février 2012, confirmées le 19 avril suivant, l'ACP a alors, sur le fondement de l'article L. 612-34 du CMF, désigné M. A... en qualité d'administrateur provisoire de la société D/O Conseil Courtage, ainsi que de la société D/O Participation, qui était liée à la première par une convention de prestation de service et exerçait une activité de holding. Ces décisions prévoyaient que M. A... percevrait une rémunération mensuelle de 8 000 euros HT, ses dépenses de déplacement étant remboursables en sus sur justificatif.

Le 21 février 2012, M. A..., en sa qualité d'administrateur provisoire, a déposé une déclaration de cessation de paiement. Le tribunal de commerce a ensuite ouvert des procédures de redressement judiciaire par jugements des 29 février et 12 mars 2012, lesquelles n'ont pas mis fin à la mission de M. A... conformément à aux dispositions de l'article L. 613-28 du CMF en vigueur. Par jugement du 31 mai 2012, ces procédures ont été converties en procédures de liquidation judiciaire et le tribunal de commerce a désigné un liquidateur judiciaire. Enfin, par décisions du 25 juillet 2012, l'ACP a mis fin aux mandats confiés à M. A..., compte tenu de cette conversion et de ce que les sociétés n'exerçaient, à la suite de la vente de leur portefeuille de courtage en juin 2012, plus d'activité soumise au contrôle de l'Autorité.

N'ayant, malgré ses relances au liquidateur judiciaire et au tribunal de commerce, pas obtenu paiement des rémunérations dues au titre de ses fonctions d'administrateur provisoire exercées du 7 février au 25 juillet 2012, mis à part le remboursement de frais de débours avancés par lui pour un montant de 4 636,82 euros, M. A... a demandé à l'ACPR l'indemnisation des préjudices subis du fait de ce non-paiement. La cour administrative d'appel de Paris a condamné l'Etat à verser à M. A..., sur le terrain de la responsabilité sans faute à l'égard des dommages subis par les collaborateurs du service public, une somme de 87 441,93 euros, majorée des intérêts au taux légal capitalisés. C'est l'arrêt attaqué au présent pourvoi.

A titre liminaire, vous noterez qu'il n'a, dans la présente affaire, pas été fait usage des dispositions du II de l'article L. 612-34 du CMF. D'une part, en effet, les sociétés en cause ne relevaient pas du fonds de garantie des dépôts. D'autre part, la mission a été entièrement accomplie avant l'instauration du mécanisme d'avance par le Trésor public sur demande de l'ACPR par la loi du 26 juillet 2013. Or compte tenu des termes de cet article et de la nature de ce mécanisme de simple « avance » lorsque les fonds disponibles de la personne auprès de laquelle un administrateur provisoire a été désigné par l'ACPR « n'y peuvent suffire immédiatement », il semble en effet qu'il n'a pas vocation à s'appliquer rétroactivement à des missions qui auraient été entièrement achevées avant son entrée en vigueur.

Nous relèverons également, toujours à titre liminaire, que si l'ACPR n'a plus, depuis la loi du 20 janvier 2017, le statut d'AAI, et si elle est par ailleurs adossée matériellement à la Banque de France, au personnel de laquelle elle recourt et au budget de laquelle est annexé son budget

néanmoins autonome, l'ACPR ne saurait pour autant être regardée comme un démembrement de la Banque de France dont les décisions et les agissements pris au titre de sa mission de préservation de la stabilité du système financier et de protection des clients des personnes soumises à son contrôle engageraient la Banque de France. En l'absence de précision contraire, l'ACPR, dépourvue de la personnalité morale, apparaît donc comme une autorité administrative de l'Etat qui accomplit sa mission au nom de ce dernier. Ses décisions et agissements au titre de ses missions de contrôle et de police engagent ainsi la responsabilité de l'Etat (rapp., pour l'engagement de la responsabilité de l'Etat à raison des fautes commises par l'ancienne commission de contrôle des assurances, CE, 18 février 2002, *Groupe Norbert Dentressangle*, n° 214179, T. pp. 626-918 ; à raison des fautes de la commission bancaire, qui n'était alors qu'un service non personnalisé de l'Etat, CE, Assemblée, 30 novembre 2001, *min. c/ Epoux K...*, n° 219562, p. 587 ; à raison des fautes du comité des établissements de crédit, CE, 30 juillet 2003, *Mme Z...*, n° 210344, T. pp. 670-983).

La question posée par le litige est, vous l'aurez compris, la suivante : en cas de défaillance de la société administrée et/ou de comportement du liquidateur conduisant à l'absence de paiement de la rémunération due à raison de la mission qu'il a exercée, l'administrateur provisoire qu'avait désigné l'ACPR peut-il rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat en réparation du dommage lié à cette absence de rémunération ? En d'autres termes, peut-il se retourner contre l'Etat pour obtenir le paiement de celle-ci ?

Il est, selon nous, trois façons d'envisager la réponse à apporter à cette interrogation.

La première part des constats opérés par le Tribunal des conflits dans sa décision *Préfet de la région Ile-de-France et Me P...* du 12 décembre 2005 (n° 3482, inédite au Recueil), par laquelle il a jugé que l'action en responsabilité pour comblement de passif engagée par un mandataire liquidateur d'une mutuelle à l'encontre des administrateurs provisoires qui avaient été désignés par la commission de contrôle des mutuelles, fondée exclusivement sur la responsabilité que ceux-ci auraient encourue en raison de leur qualité d'administrateurs provisoires et de leurs fautes commises dans la gestion de la mutuelle, ne met pas en cause la responsabilité de la commission de contrôle des mutuelles et ressortit à la compétence des tribunaux judiciaires.

Dans cette affaire, le Tribunal des conflits avait relevé que les dispositions de l'article L. 531-4 de l'ancien code de la mutualité conféraient à la commission le seul pouvoir de désigner les administrateurs, mais non d'intervenir dans la gestion de la mutuelle par ces administrateurs ou de leur donner des instructions ; que ces administrateurs étaient investis des pouvoirs du conseil d'administration et agissaient au nom et pour le compte de la mutuelle et qu'ils n'exerçaient leurs attributions ni pour le compte, ni sous l'autorité de la commission.

Or pas plus que l'ancienne commission de contrôle des mutuelles, l'ACPR ne dispose, à l'égard de la personne qu'elle désigne comme administrateur provisoire sur le fondement de l'article L. 621-34 du CMF et de la société concernée par cette désignation, du pouvoir de donner des instructions et de contrôler la prise de décision. Son intervention se limite

légalement à la désignation d'un administrateur provisoire, qui se trouve, par l'effet de cette désignation, investi en vertu du code monétaire et financier des pouvoirs qui reviennent à un dirigeant. Si cette désignation est décidée par l'ACPR au titre de sa mission de police administrative dans un but d'intérêt général, l'administrateur provisoire agit ensuite en toute indépendance et, comme tout dirigeant, prend ses décisions au nom et pour le compte de la société administrée et dans l'intérêt d'un rétablissement de la situation et d'une « *bonne administration* » de celle-ci qui, s'il sert l'intérêt général et celui des clients des sociétés, procède de la recherche de l'intérêt social, par suite privé, de l'entité administrée. L'administrateur n'agit en outre pas bénévolement, mais est rémunéré par la personne administrée, même si sa rémunération est fixée par l'ACPR. Ses honoraires apparaissent ainsi comme la rémunération des services rendus à la société administrée et pour le compte de celle-ci, et non la rémunération de services rendus à l'Etat et pour le compte de l'ACPR. Enfin, les fautes éventuellement commises par l'administrateur dans sa gestion n'engagent que sa responsabilité personnelle en tant que dirigeant de la personne morale administrée, et non celle de l'ACPR.

Dès lors, l'administrateur provisoire ne serait pas regardé comme exerçant ses fonctions d'administration dans des conditions radicalement différentes de celles de tout dirigeant, et ne se verrait par suite pas reconnaître la qualité de collaborateur du service public. L'éventuel défaut de paiement de sa rémunération ne pourrait, dès lors, être regardé comme un dommage subi du fait d'une telle collaboration. La défaillance de l'entreprise administrée et le non-paiement de sa rémunération seraient ainsi regardés comme la réalisation d'un risque professionnel, ne se distinguant pas des risques encourus par tout dirigeant d'entreprise, contre lequel il appartient à l'administrateur de s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance privée, sans qu'il incombe, en cas de réalisation de ce risque à la collectivité publique, dont le rôle s'est bornée à désigner l'intéressé en qualité d'administrateur provisoire, d'en prendre en charge la réparation et d'en socialiser la couverture par le biais d'un régime de responsabilité sans faute.

Notons que, par analogie, saisis d'un recours en responsabilité contre l'Etat engagée par un boucher qui avait ouvert son magasin sur réquisition prise par le préfet et avait subi un attentat, vous aviez écarté l'application d'un régime de responsabilité sans faute après avoir constaté que la mesure de réquisition avait seulement eu pour effet d'obliger le requérant à ouvrir son magasin pendant cette journée, au cours de laquelle il avait continué à exercer son commerce en vendant de la viande pour son compte et à son profit (CE, 7 janvier 1953, *B...*, p. 3).

Cette première approche est celle défendue dans ses écritures par l'ACPR, qui d'une part, souligne que la solution retenue par le Tribunal des conflits en 2005, si elle n'exclut pas expressément la qualité de collaborateur du service public, exclut implicitement mais nécessairement cette qualité, et d'autre part, insiste sur le caractère rémunéré des fonctions d'administrateur provisoire et la prise en charge de cette rémunération par l'entité administrée.

La deuxième réponse envisageable, inverse de celle que vous nous venons d'exposer, consisterait, comme la cour administrative d'appel, à regarder M. A... comme ayant subi un dommage en tant que collaborateur du service public ou, si vous hésitez à retenir ce qualificatif, en tant que personne associée ou contribuant à une mission de service public.

Tout d'abord, ni le caractère rémunéré de sa mission, ni le constat que cette rémunération est en principe à la charge de la personne administrée ne constituent, contrairement à ce que soutient l'ACPR en défense, un obstacle de principe à la qualification de collaborateur du service public.

Si les illustrations en jurisprudence sur l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat à l'égard des collaborateurs du service public portent, pour l'essentiel, sur des collaborateurs occasionnels et bénévoles de ce service, la raison en est à trouver, non dans l'existence d'une condition tenant à la gratuité de la collaboration, mais dans le constat que dans la plupart des cas, les collaborateurs rémunérés relèvent, compte tenu de la nature de leurs liens avec le service public dont découle par ailleurs cette rémunération, d'un autre régime de responsabilité – qu'il s'agisse de la responsabilité contractuelle pour les cocontractants du service public, ou d'un régime encadré par des dispositions législatives spéciales à l'instar du régime des accidents de service pour les fonctionnaires ou de celui des accidents du travail pour les salariés de droit privé. La responsabilité sans faute n'en a pas moins été dégagée originairement dans l'arrêt *Cames* pour une collaboration qui n'avait rien d'occasionnel, et rien de bénévole, et cette jurisprudence continue de présenter son utilité pour les configurations de collaborations qui, tout en donnant lieu en principe à la perception d'une rémunération par le collaborateur, ne relèveraient d'aucun autre régime de responsabilité.

Ainsi, dans le cas des experts judiciaires, vous avez jugé que, dans le cas où la partie ayant succombé, et sur qui la loi fait reposer la charge des dépens incluant les frais d'expertise, est insolvable, l'expert subit, pour avoir participé au fonctionnement du service public de la justice administrative, un préjudice qui résulte de l'impossibilité où il se trouve d'obtenir le paiement de ses honoraires. Vous en avez déduit que lorsque l'expert, malgré ses diligences, n'a pu obtenir ce paiement de la partie que le TA a condamnée à supporter les dépens, l'Etat, responsable du fonctionnement du service public devant la justice administrative, doit se substituer au débiteur principal des dépens pour le paiement de ces honoraires et supporter à titre subsidiaire la charge de l'insolvabilité de ce débiteur (CE, Section, 26 février 1971, *Min. de l'intérieur c/ X...*, n° 77459, p. 172, chronique de MM. Labetoulle et Cabannes AJDA 1971 p. 156).

Ensuite, l'absence de pouvoir d'immixtion de l'ACPR dans l'exercice par l'administrateur provisoire de sa mission une fois celui-ci désigné ne fait pas davantage obstacle, par principe, à la reconnaissance de la qualité de collaborateur du service public, ainsi que l'illustre votre jurisprudence sur l'activité d'expertise judiciaire, qui contribue à l'exécution des missions du service public de la justice « alors même qu'elle est, par nature, exclusive d'un lien de subordination entre celui qui y procède et l'autorité judiciaire dont il tient sa désignation » (CE, 17 mars 2017, *M. W... et autres*, n° 397362 397531). Elle est par ailleurs à relativiser dans la mesure où, si l'ACPR ne dispose pas du pouvoir de donner des instructions à

l'administrateur provisoire, elle dispose de celui de mettre fin à sa mission à tout moment et de le remplacer.

La circonstance que les fautes de gestion commises par les administrateurs provisoires en leur qualité de dirigeant de la personne administrée engagent, dès lors, leur responsabilité personnelle et puissent donner lieu à une action en comblement de passif ainsi que l'a jugé le TC dans l'affaire *Me P...*, découle de l'indépendance dont ces administrateurs jouissent dans l'exercice de leur mission mais ne fait dès lors pas nécessairement obstacle à ce que ces administrateurs puissent eux-mêmes, dans certaines circonstances, rechercher la responsabilité de l'Etat en revendiquant la qualité de collaborateur du service public.

La jurisprudence judiciaire sur certains professionnels de la justice illustre que la circonstance que les fautes commises puissent engager la responsabilité personnelle d'un professionnel ne le prive pas nécessairement de la qualité de collaborateur du service public de la justice. Ainsi, le juge judiciaire reconnaît à ces professionnels, pour certains régimes ou certains contentieux, le caractère de collaborateurs du service public sans tirer toutes les conséquences habituellement retirées de cette qualité sur l'engagement de la responsabilité de la personne publique en cas de faute commise par son collaborateur.

Ainsi, si la Cour de cassation juge que, n'exerçant pas de prérogatives de puissance publique, les administrateurs et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises ne peuvent être regardés comme des « citoyens chargés d'un service public » au sens des dispositions sur la diffamation de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 (par ex. Cass. Ch. mixte, 4 novembre 2002, n° 00-13.524, Bull. crim. 2002, ch. mixte, n° 1), et si elle juge que les défaillances de l'administrateur et du liquidateur judiciaires, distincts de l'institution judiciaire et d'ailleurs tenus d'adhérer à la caisse de garantie des administrateurs et des mandataires judiciaires régie par les dispositions des articles L. 814-3 et suivants du code de commerce, ne peuvent avoir pour conséquence que d'engager leur responsabilité personnelle (Cass. 1^{ère} Civ., 30 janvier 2013, n° 11-26.056, inédite), la Cour de cassation considère en revanche que ces personnes sont chargées d'un service public au sens de l'article 432-12 du code pénal, lesquelles n'exigent pas que ces personnes disposent d'un pouvoir de décision au nom de la personne publique (Cass. Crim., 26 septembre 2001, n° 01-84.565, Bull. crim. 2001, n° 193) et, surtout, les regarde comme des collaborateurs du service public de la justice pouvant, même en l'absence de faute, demander à l'Etat la réparation des préjudices subis en raison de cette qualité (Cass. 1^{ère} Civ., 30 janvier 1996, *M...*, n° 91-20.266, Bull. 1996 I N° 51 p. 32, SJEJG n° 12/96 II 22608, pour le préjudice économique d'un administrateur n'ayant jamais été désigné et Cass. 1^{ère} civ., 26 septembre 2007, n° 06-13.772, pour la réparation de la perte de chance subie par un mandataire ayant fait l'objet d'un refus systématique de désignation). Nous n'avons malheureusement pas trouvé de précédent qui porterait sur la recherche de la responsabilité de l'Etat par un administrateur judiciaire n'ayant pu obtenir paiement de ses services. Sans doute la raison en est-elle à trouver, d'une part, dans le recours à des assurances professionnelles, et d'autre, dans l'existence, depuis la loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003 (article L. 814-3 repris à l'article L. 663-3 du code de commerce), d'un régime spécial d'indemnisation publique minimale concernant les dossiers déclarés « impécunieux », conduisant à garantir au mandataire judiciaire ou au liquidateur, lorsque le produit de la

réalisation des actifs de l'entreprise ne permet pas d'obtenir le paiement de sa rémunération, le versement par la CDC d'une somme lui garantissant que la rémunération effectivement perçue par lui ne sera pas inférieure à un seuil fixé par décret, que le pouvoir réglementaire a établi à 1 500 euros.

Enfin, si l'ACPR ne dispose pas du pouvoir de donner des instructions à l'administrateur provisoire, l'on ne saurait toutefois considérer que l'administrateur provisoire n'a pas plus de lien avec cette autorité qu'un dirigeant comme un autre. Il est en effet désigné par l'ACPR, au titre de ses pouvoirs de police, mis en œuvre dans le cadre de sa mission de service public et dans un but d'intérêt général. Il tire ses pouvoirs de sa décision de désignation et des effets conférés à cette désignation par le code monétaire et financier. Sauf démission, sa mission prend fin lorsque l'ACPR le décide, sans que les actionnaires de la personne administrée puissent évincer l'administrateur désigné par l'Autorité. C'est encore l'ACPR qui fixe les conditions de la rémunération de l'intéressé, en fonction notamment de la nature et de l'importance de la mission. L'article R. 612-33 du CMF qualifie ainsi lui-même la tâche confiée à l'administrateur par l'ACPR de « mission ».

Vous jugeriez ainsi que, s'il est indépendant dans ses décisions et se trouve investi des pouvoirs d'un chef d'entreprise auprès de laquelle il est désigné, l'administrateur exerce une mission pour le compte de l'ACPR et participe ainsi aux missions de service public administratif de cette autorité. L'administrateur provisoire agit certes dans un intérêt privé (celui de la société qu'il lui revient d'administrer) mais au nom d'un intérêt plus général (celui de l'ordre public économique et des clients ou adhérents). Par suite, il aurait la qualité de collaborateur du service public. Dès lors, tout dommage subi par l'administrateur à raison de cette collaboration lui ouvrirait droit à réparation par la personne publique en charge de ce service public (l'Etat), quel que soit le caractère de gravité et de spécialité de ce préjudice.

Une troisième voie, enfin, consisterait, sans pour autant reconnaître à l'administrateur provisoire la qualité de collaborateur du service public, à admettre l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques à raison des conséquences de la décision individuelle régulière de l'ACPR désignant M. A... en qualité d'administrateur provisoire. Cette décision aurait ainsi exposé l'intéressé, dans un intérêt public, à un risque anormal, car grave et spécial (celui de ne pas être rémunéré en cas de défaillance de l'entreprise), dont il serait tout à la fois moralement choquant de laisser la charge à l'administrateur lorsque ce risque se réalise, et périlleux pour l'avenir du service public en raison des difficultés susceptibles d'en résulter pour obtenir la collaboration de personnes compétentes en situation de crise. L'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat procéderait ainsi de ce que le professeur Jean-Paul Gilli, dans une étude en 1971 (Dalloz 1971, chronique XXI), qualifiait de régime de « *responsabilité d'équité de la puissance publique* ».

Dans les deuxième et troisième paradigmes que nous venons de vous présenter, il ne saurait être question, tout en reconnaissant l'application d'un régime de responsabilité sans faute de l'Etat, de dégager pour autant celui-ci de toute responsabilité en opposant à l'administrateur provisoire une exception de risque accepté de non-paiement.

Certes, il est de l'essence de l'administrateur provisoire d'être désigné dans le cadre d'une situation de crise aux fins de résoudre celle-ci ou d'en limiter les effets et c'est précisément en raison des dangers présentés par la situation de crise que l'ACPR décide d'intervenir et de désigner elle-même un administrateur. Mais l'on ne saurait pas plus opposer à cet administrateur, lorsque le risque se réalise, une imprudence à avoir accepté la mission confiée qu'on ne le fait à un secouriste blessé dans une opération de sauvetage. L'administrateur n'a pas fui le navire en s'apercevant qu'on l'avait placé à la tête d'un bateau déjà condamné à couler, mais c'est aussi à cette persévérance que se mesure ce civisme dont l'ACPR, tout en prétendant opposer à l'intéressé une imprudence à avoir accepté puis poursuivi la mission qu'elle lui avait confiée en dépit du risque de non-paiement, fait pourtant elle-même une des qualités définissant le collaborateur de service public.

Ajoutons enfin qu'à la différence des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, qui constituent une profession réglementée spécialisée dans l'administration des faillites et pour lesquels l'on pourrait être tenté de regarder la défaillance et l'insuffisance d'actif de la société, rendant impossible le versement de tout ou partie de leur rémunération, comme un aléa normal de la profession qu'ils ont embrassée, auquel non seulement ils auraient accepté en toute connaissance de cause de s'exposer, mais contre lequel il leur incombe en principe de s'assurer comme pour n'importe quel autre risque professionnel classique, il n'existe pas de profession habituelle d'« administrateur provisoire » désigné par application de l'article L. 621-34 du CMF, ces mesures de désignation étant exceptionnelles et l'Autorité apparaissant en outre libre de choisir la ou les personnes qu'elle désigne dans ce cadre faute pour l'article L. 621-34 de renvoyer à la profession des administrateurs judiciaires de l'article L. 811-2 du code de commerce ou à une quelconque liste de personnes agréées. Les conditions d'intervention d'un administrateur provisoire désigné par l'ACPR le distinguent ainsi des administrateurs judiciaires : elles ne relèvent pas de la vie économique normale de la nation – par contraste avec la désignation d'administrateurs judiciaires qui, si elle constitue pour les entreprises concernées prises individuellement un événement hors du commun, revêt en revanche un caractère hélas courant à l'échelle globale.

Entre les trois options présentées plus haut, laquelle choisir ?

La première d'entre elles, conduisant à dénier à l'administrateur provisoire la qualité de collaborateur du service public, pourrait vous sembler plus orthodoxe et déjà en partie engagée par la décision de 2005 du Tribunal des conflits. Sans doute aussi, pourriez-vous considérer que, si le législateur estime la solution de non-paiement injuste ou inefficace, il lui incombe d'intervenir, ainsi qu'il l'a notamment fait à compter de 2013.

Sans doute, enfin, pourriez-vous être frappés par le fait que, s'il existe un dispositif spécifique pour les dossiers impécunieux pour les administrateurs judiciaires, le seuil de rémunération garanti tel que fixé par le pouvoir réglementaire est très faible (1500 euros).

Toutefois, nous ne croyons pas, pour les motifs indiqués ci-avant, que la décision de 2005 qui ne s'est prononcée que sur le cas particulier d'une action en comblement de passif, préjuge nécessairement de la solution au présent litige et qu'elle exclue de reconnaître dans

l'accomplissement par l'administrateur provisoire de la mission confiée une collaboration au service public qui, lorsqu'elle cause à l'administrateur un dommage, engage la responsabilité de l'Etat, même sans faute. Comme on l'a dit, l'administrateur intervient sur la demande de l'ACPR et pour les besoins de la mission de police administrative confiée à cette autorité. Si sa rémunération est prise en charge par la personne administrée, elle est définie par l'Autorité, au vu de la nature et de l'importance de cette mission. Si le code est pudique sur l'éventuelle immixtion ultérieure de l'Autorité, il résulte des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A... a échangé à plusieurs reprises avec l'Autorité et lui a rendu compte de sa mission. Enfin, l'intervention du législateur en 2013, postérieurement aux faits en litige, pour instaurer le mécanisme d'avance par le Trésor public de la rémunération de l'administrateur provisoire nous semble conforter l'idée selon laquelle l'administrateur est un collaborateur du service public, même s'il est un collaborateur un peu particulier.

Après des hésitations, et mue également par des considérations d'équité, c'est donc à la seconde approche, reconnaissant à M. A..., en tant qu'administrateur provisoire désigné par l'ACPR, la qualité de collaborateur du service public dont l'ACPR est en charge, que nous vous invitons à vous ranger. En l'absence de dispositions législatives régissant le sort de la rémunération de l'administrateur provisoire en cas de non-paiement de celle-ci et d'instauration par la loi d'un régime de responsabilité spécifique, nous vous invitons donc à admettre l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat à l'égard des dommages subi par lui du fait de sa collaboration et en lien direct avec celle-ci.

Si vous ne nous suiviez pas et jugiez que c'est à tort que la cour a jugé que la responsabilité de la puissance publique était engagée sur le terrain de la responsabilité sans faute à l'égard des dommages subis par les collaborateurs du service public, vous accueillerez en revanche le pourvoi et annulerez l'arrêt attaqué.

Mais si vous nous suivez, vous écarterez les moyens tirés de ce que la cour a commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits en jugeant qu'un administrateur provisoire nommé sur le fondement de l'article L. 612-34 du CMF pouvait, en cas de non-paiement de sa rémunération malgré ses diligences, rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat à raison des préjudices subis du fait de sa collaboration à la mission confiée par l'ACPR. Vous écarterez également le moyen tiré de ce que la cour a insuffisamment motivé son arrêt, commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits en condamnant l'Etat à indemniser M. A... sans caractériser de lien de causalité direct entre les préjudices invoqués et la mission qu'il a accomplie pendant plusieurs mois en qualité d'administrateur provisoire : la cour a implicitement reconnu un tel lien direct. Enfin, c'est à raison que la cour n'a pas opposé à l'intéressé une imprudence à savoir poursuivi sa mission en dépit des difficultés rencontrées. En particulier, si l'ACPR soutient que la cour aurait omis de répondre à son invocation d'une imprudence de M. A... et d'un risque accepté par lui, la cour a implicitement mais nécessairement écarté l'existence d'une telle faute exonératoire de la victime. Il n'y a en revanche aucun débat, au-delà de l'existence d'un lien direct entre le dommage lié au non-paiement de la rémunération et la collaboration à une mission de service public, sur le montant du préjudice subi. Sur ce pan du raisonnement, l'affaire de Section *min. c/ X...* du 26 février 1971 déjà évoquée nous semble parfaitement topique.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que l'Etat (ACPR) verse à M. A...
3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.